باسم الشعب

المحكمة الدستورية العليا

بالجلسة المنعقدة يوم الأحد ٧ مارس سنة ٢٠٠٤م الموافق ١٦ من المحرم سنة ١٤٢٥ هـ .

برئاسة السيد المستشار / ممدوح مرعى ..... رئيس المحكمة

وعضوية السادة المستشارين : حمدى محمد على ومحمد على سيف الدين وعلى عوض محمد صالح وأنور رشاد العاصى وإلهام نجيب نوار ومحمد عبد العزيز الشناوى .

وحضور السيد المستشار / نجيب جمال الدين علما ..... رئيس هيئة المفوضين

وحضور السيد/ ناصر إمام محمد حسن ..... أمين السر

أصدرت القرار الآتى

فى الطلب رقم ٢ لسنة ٢٦ قضائية "تفسير"

المقدم من السيد المستشار وزير العدل

الإجـــراءات :

بتاريخ التاسع والعشرين من يناير سنة ٢٠٠٤ ، ورد إلى المحكمة كتاب السيد المستشار وزير العدل الرقيم ١٥٩ بطلب تفسير الفقرة الثانية من المادة (٢٤) من القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية المعدل بقرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ١٦٧ لسنة ٢٠٠٠ وذلك بناء على طلب السيد الدكتور رئيس مجلس الوزراء .

المحكمة :

بعد الاطلاع على الأوراق ، والمداولة .

حيث إن السيد الدكتور رئيس مجلس الوزراء طلب بكتابه المؤرخ ٢٠٠٤/١/٢٩ تفسير الفقرة الثانية من المادة (٢٤) من القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ ، فيما نصت عليه من أن "ويعين كل من رؤساء اللجان العامة واللجان الفرعية من أعضاء الهيئات القضائية .... "وذلك تأسيسًا على أن هذا النص قد أثار خلافًا فى تطبيقه ، فقد قررت محكمة النقض فى طعون مجلس الشعب أرقام ٩٥٧ و٧٩٧ و٢٢٢ و٢٣٤ و٢٢٣ لسنة ٢٠٠٠ أن هيئة قضايا الدولة ، وهيئة النيابة الإدارية هيئتان قضائيتان فى مفهومه ، وسايرت الاتجاه ذاته محكمة القضاء الإدارى فى حكمها الصادر بجلسة ٢٠٠٠/١٠/١٧ فى الدعوى رقم ٨٥ لسنة ٥٥ قضائية ، بيد أن محكمة النقض عادت واتخذت منحى مغايراً بما قررته فى الطعنين الرقيمين ٩٤٩ و٩٥٩ لسنة ٢٠٠٠ حاصله أن الهيئتين عينهما ليستا من الهيئات القضائية التى عنتها المادة (٨٨) من الدستور ، وإنما فرعان من فروع جهات الإدارة التابعة للسلطة التنفيذية ، ممثلة فى وزارة العدل ، وخلصت ترتيباً على هذا النظر إلى بطلان إجراءات الانتخاب التى تمت تحت إشراف أعضاء من هاتين الهيئتين .

وأضاف طلب التفسير أن توحيد تفسير ذلك النص له أهمية باللغة لتعلقه بالشروط الواجب توافرها فى أعضاء اللجان التى تشرف على عملية الاقتراع ، ووجوب صحته باعتباره المدخل الطبيعى لصحة العضوية فى مجلسى الشعب والشورى .

وإزاء أهمية توحيد التفسير فى هذا المسألة ، لتعلقها بممارسة واحد من الحقوق الدستورية الأساسية ، وتنظيم مباشرتها ، فقد طلب عرض الأمر على المحكمة الدستورية العليا لإصدار تفسير للنص سالف الذكر عملاً بما تنص عليه المادتان (٢٦) و (٣٣) من قانونها الصادر بالقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩

وحيث إن المادة (١٧٥) من الدستور تنص على أن "تتولى المحكمة الدستورية العليا دون غيرها الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح ، وتتولى تفسير النصوص القانونية وذلك كله على الوجه المبين فى القانون". وإعمالاً لهذا التفويض نصت

المادة (٢٦) من قانون المحكمة الدستورية العليا المشار إليه على أن "تتولى المحكمة الدستورية العليا تفسير نصوص القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية ؛ والقرارات بقوانين الصادرة من رئيس الجمهورية ، وذلك إذا أثارت خلافًا فى التطبيق ، وكان لها من الأهمية ما يقتضى توحيد تفسيرها" ، وفى ضوء هذين الحكمين استقر قضاء هذه المحكمة على أن اختصاصها بتفسير النصوص القانونية مشروط بأمرين : (أولهما) أن يكون للنص التشريعى المطلوب تفسيره أهمية جوهرية - لا ثانوية أو عرضية - تتحدد بالنظر إلى طبيعة الحقوق التى ينظمها ، ووزن المصالح المرتبطة بها ، و(ثانيهما) أن يكون هذا النص - فوق أهميته - قد أثار عند تطبيقه خلافًا حول مضمونه تتباين معه الآثار القانونية التى يرتبها فيما بين المخاطبين بأحكامه ، بما يفضى عملاً إلى الإخلال بوحدة القاعدة القانونية الصادرة فى شأنهم ؛ والمتماثلة مراكزهم القانونية إزاءها ؛ ويهدر بالتالى ما تقتضيه المساواة بينهم فى مجال تطبيقها ؛ الأمر الذى يحتم رد هذه القاعدة إلى مضمون موحد يتحدد على ضوئه ما قصده المشرع منها عند إقرارها ضمانًا لتطبيقها تطبيقًا متكافئًا بين المخاطبين بها .

وحيث إن الشرطين اللذين تطلبهما المشرع لقبول طلب التفسير قد توافرا بالنسبة لنص الفقرة الثانية من المادة (٢٤) من قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية المشار إليها ؛ وذلك لما وقع فى شأنها من خلاف فى التطبيق بين دوائر محكمة النقض بعضها البعض ؛ من جهة ، ومحكمة القضاء الإدارى من جهة أخرى ، فتضاربت قرارتها وقضاؤها بشأن صحة الاقتراع فى اللجان التى جرى الاقتراع فيها برئاسة أعضاء من هيئتى قضايا الدولة والنيابة الإدارية ؛ كما لا جرم فى أهمية هذا النص ؛ تقديراً بوروده فى أحد القوانين المكملة للدستور ، وتعلقه بممارسة حقين دستوريين أساسيين يتبادلان التأثير فيما بينهما وهما حق الترشيح والانتخاب ، ومن ثم ، كان الطلب مقبولاً .

وحيث إنه غنى عن البيان أن اختصاص هذه المحكمة بالنسبة لتفسير النصوص التشريعية لا يجوز أن ينزلق إلى الفصل فى دستوريتها ، ذلك أن المادة (٢٦) من قانون المحكمة الدستورية العليا لا تخولها سوى استقصاء إرادة المشرع من خلال استخلاصها دون تقييم لها ، وعلى أساس أن النصوص التشريعية إنما ترد دومًا إلى هذه الإرادة وتحمل

عليها حملاً ، سواء كان المشرع حين صاغها مجانبًا الحق أو منصفًا ، وسواء كان مضمونها ملتئمًا مع أحكام الدستور أم كان منافيًا لها ، ولا يتصور بالتالى أن يكون طلب تفسير النصوص المذكورة تفسيراً تشريعيًا متضمنًا أو مستنهضًا الفصل فى دستوريتها لتقرير صحتها أو بطلانها على ضوء أحكام الدستور .

وحيث إن قرارات التفسير الصادرة من هذه المحكمة قد تواترت على أنها قد خولت سلطة تفسير النصوص التشريعية بمعناها الشامل لقرارات رئيس الجمهورية بقوانين تفسيراً تشريعيًا ملزمًا يكون كاشفًا عن إرادة المشرع التى صاغ على ضوئها هذه النصوص محدداً مضمونها لتوضيح ما أبهم من ألفاظها ، مزيلاً ما يعتريها من تناقض قد يبدو من الظاهر بينها ، مستصفيًا إرادة المشرع تحريًا لمقاصده منها ، ووقوفًا عند الغاية التى استهدفها من تقريره إياها بلا زيادة أو ابتسار ، وتستعين المحكمة فى سبيل ذلك بالتطور التشريعى للنص المطلوب تفسيره وبأعماله التحضيرية المهدة له .

وحيث إنه باستعراض التطور التشريعى للنص محل طلب التفسير الماثل يبين أن المشرع نظم عملية انتخاب أعضاء المجالس النيابية أولاً بموجب قانون الانتخاب الصادر بالمرسوم بقانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥ متضمنًا فى المادة (٣٤) منه معدلة بالقانون رقم ١١ لسنة ١٩٤٣ النص على أن تناط إدارة الانتخاب فى كل دائرة عامة أو فرعية بلجنة تؤلف من قاض أو عضو نيابة أو أحد موظفى الحكومة يعينه وزير العدل وتكون له الرياسة ومن مندوب من قبل وزارة الداخلية ومن ناخبين لا يقل عددهم عن ثلاثة يختارون من غير المرشحين .

وبعد صدور دستور سنة ١٩٥٦ أصدر المشرع القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية ، ونص فى المادة (٢٤) منه على أن "يعين عدد اللجان العامة والفرعية التى تجرى فيها عملية الانتخاب أو الاستفتاء وكذلك مقارها بقرار من وزير الداخلية .

وتشكل كل من هذه اللجان من رئيس وسكرتير وثلاثة أعضاء على الأقل بحيث يكون العدد فرديًا ويكون تعيين الرئيس من بين القضاة أو أعضاء النيابة أو أعضاء مجلس الدولة أو الموظفين الفنيين بإدارة قضايا الحكومة أو النيابة الإدارية أو من بين الموظفين العموميين الذين لا تقل درجتهم عن السادسة أو ما يعادلها ، ....."

وإيضاحًا لحكم هذا النص أبانت المذكرة الإيضاحية للقانون المذكور أنه ضمانًا للحيدة التامة قضى بأن يكون تعيين الرئيس من بين القضاة أو أعضاء النيابة أو أعضاء مجلس الدولة أو إدارة قضايا الحكومة أو النيابة الإدارية أو من بين الموظفين العموميين الذين لا تقل درجتهم عن السادسة أو ما يعادلها .

وإثر صدور الدستور الحالى سنة ١٩٧١ متضمنًا فى المادة (٨٨) منه النص على أن : "يحدد القانون الشروط الواجب توافرها فى أعضاء مجلس الشعب ويبين أحكام الانتخاب والاستفتاء ، على أن يتم الاقتراع تحت إشراف أعضاء من هيئة قضائية "فقد تدخل المشرع بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ ومن بينها حكم المادة (٢٤) وذلك بموجب القانون رقم ٢٣ لسنة ١٩٧٢ حيث استعاض المشرع عن تعداد الأشخاص الذين يناط بهم رئاسة لجان الانتخاب باستخدام المصطلح الوارد بالمادة (٨٨) من الدستور فنص فى الفقرة الثانية من المادة المذكورة على أن "ويعين رؤساء اللجان العامة من بين أعضاء الهيئات القضائية ، ويعين رؤساء اللجان الفرعية من بين العاملين فى الدولة أو القطاع العام من المستوى الثانى على الأقل ، ويختارون بقدر الإمكان من بين أعضاء الهيئات القضائية أو الإدارات القانونية بأجهزة الدولة أو القطاع العام".

وقد اكتفت المذكرة الإيضاحية لهذا القانون (رقم ٢٣ لسنة ١٩٧٢) بالإشارة إلى أن هذا التعديل يأتى بناء على ما ورد بالمادة (٨٨) من الدستور ، وأنه كان من الممكن أن يعين رؤساء اللجان العامة من الموظفين العموميين الذين لا تقل درجاتهم عن السادسة أو ما يعادلها إلا أن المشروع (مشروع القانون) أوجب دائمًا أن يكون رؤساء اللجان العامة من بين أعضاء الهيئات القضائية ، كما أشار المشروع إلى أن يكون رؤساء اللجان الفرعية من بين العاملين فى الدولة أو القطاع العام من المستوى الثانى على الأقل على أن يختاروا بقدر الإمكان من بين أعضاء الهيئات القضائية ....

وحيث إنه يبين من الأعمال التحضيرية للقانون المذكور ، أنه صدر بناء على اقتراح من أحد أعضاء مجلس الشعب يقضى باستبدال بعض مواد القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦

من بينها المادة (٢٤) ، وقد أبديت بعض الملاحظات عليها لم يرد من بينها أى تعليق على ما تضمنته فقرتها الثانية من تعديل يقضى بإسناد رئاسة لجان الانتخاب لأعضاء الهيئات القضائية .

ورغم إدخال المشرع عدة تعديلات على حكم الفقرة المذكورة بموجب القوانين أرقام ٤٦ لسنة ١٩٨٤ ، ٢٠٢ لسنة ١٩٩٠ ، ١٣ لسنة ٢٠٠٠ وأخيراً القانونين رقمى ١٦٧ لسنة ٢٠٠٠ و ١ لسنة ٢٠٠٢ اللذين ناطا رئاسة اللجان العامة والفرعية بأعضاء من الهيئات القضائية ، فقد تمسك المشرع باستخدام مصطلح "الهيئات القضائية" على أن تتولى كل هيئة قضائية - بموجب حكم الفقرة الثالثة من ذات المادة - تحديد أعضائها الذين توافق على اختيارهم للإشراف على عملية الاقتراع. ويبدو جلياً أن تمسك المشرع بالمصطلح المذكور يأتى التزاماً منه بحكم المادة (٨٨) من الدستور باعتبار أن الأحكام الواردة بالمادة (٢٤) التى تحوى الفقرة محل طلب التفسير وغيرها من أحكام قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية تقررت تنفيذاً لما استلزمته مادة الدستور من أن يبين القانون أحكام الانتخاب والاستفتاء ، على أن يتم تحت إشراف أعضاء من هيئة قضائية .

ومن حيث إنه متى كان ما تقدم فإن تحديد المقصود بعبارة "أعضاء الهيئات القضائية" فى تطبيق أحكام الفقرة الثانية من المادة (٢٤) من القانون المذكور لا يمكن أن يأتى بمعزل عن تحديد قصد الدستور من عبارة "أعضاء من هيئة قضائية "الواردة بالمادة (٨٨) منه ، وهو ما يمكن استخلاصه مما ورد متعلقًا بهذه الهيئات بأحكام الفصل الرابع من الباب الخامس من الدستور ، ومن الأعمال التحضيرية له ، حيث يبين أن الدستور بعد أن قرر أن السلطة القضائية مستقلة وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها أشار إلى الهيئات القضائية فى ثلاثة مواضع ، على النحو التالى :

الأول : وقصد به تمييز بعض جهات القضاء عن جهة القضاء العادى التى تضم المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها ، وهو ما ورد بالمادة (١٧٢) من أن مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة ويختص بالفصل فى المنازعات الإدارية وفى الدعاوى التأديبية ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى ، وما ورد بالمادة (١٧٤) من أن المحكمة الدستورية العليا هيئة قضائية مستقلة قائمة بذاتها فى جمهورية مصر العربية ، ومقرها مدينة القاهرة .

الثانى : ويقتضاه فوض الدستور القانونى فى تحديد الهيئات القضائية واختصاصاتها وتنظيم طريقة تشكيلها وشروط وإجراءات تعيين أعضائها ونقلهم (مادة ١٦٧).

الثالث : ويقضى بوجود مجلس أعلى يقوم على شئون الهيئات القضائية يرأسه رئيس الجمهورية على أن يبين القانون طريقة تشكيله واختصاصاته وقواعد سير العمل فيه وأن يؤخذ رأيه فى مشروعات القوانين التى تنظم شئون الهيئات القضائية (مادة ١٧٣) .

ويبين مما سلف أن الدستور لم يتناول بالحصر والتحديد كل ما يعتبر هيئة قضائية وإنما خول القانون هذا التحديد ، يؤيد ذلك ما ورد بمحاضر اجتماع اللجنة التحضيرية للدستور (لجنة نظام الحكم - الاجتماع الثالث عشر بتاريخ ١٩٧١/٦/٢٧ والاجتماع الرابع عشر فى ١٩٧١/٦/٢٨) بشأن الضمانات الدستورية للقضاة وتحديد المقصود بالهيئات القضائية ، إذ ظهر اتجاه إلى تحديدها فى الدستور بمسمياتها : القضاء العادى والنيابة العامة ومجلس الدولة وإدارة قضايا الحكومة ، والنيابة الإدارية ، بيد أنه عدل عن هذا الاتجاه تقديراً بأن العرف لم يجر به ، بحسبانه من الأمور المتروكة للتشريع العادى كما يبين أن الدستور قنن قيام المجلس الأعلى للهيئات القضائية - دستوريًا - والذى كان قائمًا قبل صدور الدستور وذلك بموجب قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٨٢ لسنة ١٩٦٩ ومن بين أعضائه رئيس المحكمة الدستورية العليا ، رئيس محكمة النقض ، رئيس مجلس الدولة ، رئيس هيئة قضايا الدولة ورئيس هيئة النيابة الإدارية .

وتنفيذاً لتوجهات الدستور فى هذا المجال أصدر المشرع قوانين بإعادة تنظيم كل من السلطة القضائية والهيئات القضائية المختلفة على الترتيب التالى تاريخيًا :

- قانون السلطة القضائية رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ ويتناول بالتنظيم ترتيب المحاكم وتنظيمها ، والنيابة العامة ، وتحديد ولاية المحاكم وتنظيم جلساتها والأحكام الصادرة عنها والقواعد المتعلقة بتعيين القضاة وكافة شئونهم الوظيفية .
- قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ متضمنًا النص فى المادة (١) منه على أن مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة تلحق بوزير العدل .

- قانون المحكمة الدستورية العليا رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ مقرراً بالمادة (١) منه أن المحكمة الدستورية العليا هيئة قضائية مستقلة قائمة بذاتها فى جمهورية مصر العربية .

- القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٨٦ بتعديل القانون رقم ٧٥ لسنة ١٩٦٣ فى شأن تنظيم إدارة قضايا الحكومة متضمنًا النص فى المادة (١) على أن هيئة قضايا الدولة هيئة قضائية مستقلة تلحق بوزير العدل .

وبعد أن أشار تقرير لجنة الشئون الدستورية والتشريعية عن مشروع القانون المذكور إلى العبء الواقع على إدارة قضايا الحكومة ، أضاف أنه لمواجهة هذا العبء وضمان الجيدة فى أدائه على الوجه الأكمل كان من الواجب على الدولة أن تكفل لهذه الإدارة من الاستقلال ما كفلته لسائر الهيئات القضائية الأخرى وأن توفر لأعضائها الضمانات اللازمة التى تمكنهم من أداء عملهم باطمئنان ومن ثم رؤى استبدال عبارة "هيئة قضايا الدولة" بعبارة" إدارة قضايا الحكومة" ونص المشروع على أن هيئة قضايا الدولة هيئة قضائية مستقلة تلحق بوزير العدل وأن هذا الإلحاق لا يمس استقلال الهيئة ولا ينطوى على معنى التبعية ، إنما قصد به تحديد المسئول عنها سياسيًا .

- القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٨٩ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية ، مادة (١) "النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة تلحق بوزير العدل" .

وقد تضمن تقرير لجنة الشئون الدستورية والتشريعية عن مشروع القانون المذكورر أنه لمواجهة ما يقع على النيابة الإدارية من أعباء ، وضمانًا للجيدة فى أدائها للرسالة المنوطة بها على الوجه الأكمل كان من الواجب على الدولة أن تكل للنيابة الإدارية الاستقلال كما كفلته لسائر الهيئات القضائية ، وأن توفر لأعضائها الضمانات اللازمة التي تمكنهم من أداء عملهم بجيدة واطمئنان ، وتأكيداً لاستقلال النيابة الإدارية حرص المشروع على النص بالمادة (١) على أنها هيئة قضائية مستقلة تلحق بوزير العدل .

وحيث إن المستخلص مما تقدم ما يلى : - (١) أن مصطلح "الهيئة القضائية" فى النظام القانونى المصرى إن هو إلا اسم جنس تندرج تحته عدة أنواع ، منها جهات تمسك بزمام العدالة وتنفرد على وجه الاستقلال بالفصل فى القضايا على أسس موضوعية ووفقًا لقواعد إجرائية تكون منصفة فى ذاتها ، بما يكفل الحماية الكاملة لحقوق من يلوذون بها ، وأخصها المحكمة الدستورية العليا ، ومحاكم جهتى القضاء العادى والإدارى بمختلف درجاتها ، ومنها جهات قائمة بذاتها ، وهى وإن لم يعهد إليها المشرع باختصاص الفصل فى القضايا إلا أنه أسبغ عليها صفة الهيئة القضائية تقديراً منه بأنها هيئات - بحكم الاختصاصات المنوطة بها - تسهم فى سير العدالة ، وهى هيئتا قضايا الدولة والنيابة الإدارية .

(٢) أن العبرة فى اكتساب صفة "الهيئة القضائية" - لغير جهات القضاء التى تضم المحاكم على اختلاف مسمياتها ودرجاتها - هى بوجه عام بالتشريع الذى يصدر - بناء على التفويض الوارد بالمادة (١٦٧) من الدستور - بإنشاء الهيئة وتنظيمها والذى يسبغ عليها هذه الصفة ويمنحها القدر اللازم من الاستقلال ، وبانضمامها إلى تشكيل المجلس الأعلى للهيئات القضائية .

فلهذه الأسباب :

وبعد الاطلاع على نص الفقرة الثانية من المادة (٢٤) من القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية المعدل بقرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ١٦٧ لسنة ٢٠٠٠

قررت المحكمة :

أنه يقصد بعبارة "الهيئات القضائية" الواردة بنص الفقرة الثانية من المادة (٢٤) من القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ المشار إليه كل هيئة يسبغ عليها الدستور أو القانون الصادر بإنشائها أو تنظيمها صفة "الهيئة القضائية" وتنضم بهذه الصفة إلى تشكيل المجلس الأعلى للهيئات القضائية ، ويصدق ذلك على هيئتى قضايا الدولة والنيابة الإدارية .

أمين السر **رئيس المحكمة**

رقم الإيداع بدار الكتب ٢٠٠٤/٦٥ الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية ٢٥٤١٥س٣-٢٠٠٣-٢٢٥٨